

Gebhard Kirchgässner

Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion?

2009 wurde in Deutschland eine Schuldenbremse für den Bundeshaushalt ab 2016 und die Länderhaushalte ab 2020 beschlossen. Sie orientiert sich am Schweizer Modell. Allerdings haben die Bundesländer in Deutschland – anders als die Schweizer Kantone – keine Steuerautonomie. Da die Länder aber dringend Investitionen tätigen müssen, bezweifelt der Autor, dass sich tatsächlich alle Länder an die Schuldenbremse halten werden.

Die Schuldenbremse der deutschen Bundesländer sieht vor, dass diese ab dem Jahr 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen. Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble will dies etwas lockern. So soll der Bund nach Berichten aus der Presse seinen Neuverschuldungsspielraum auf 0,20% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) reduzieren, womit den Ländern 0,15% zur Verfügung ständen. Im Gegenzug soll der Stabilitätsrat, dessen Aufgabe es ist, die Einhaltung der Schuldenbremse zu überwachen, Kompetenzen für Sanktionen bei Verstößen einzelner Länder erhalten.¹ Damit sind zwei Punkte angesprochen, die bei der derzeitigen Regelung problematisch sind. Die wesentlicheren Probleme, derentwegen einige Bundesländer das Verbot einer Nettoverschuldung ab dem Jahr 2020 aller Voraussicht nach nicht einhalten werden (und auch nicht einhalten können), bleiben davon jedoch unberührt.

Die angesprochenen Probleme

Erstens macht eine Nullverschuldungsregel zwar für einen begrenzten Zeitraum Sinn, wenn die Verschuldungsquote sehr hoch ist und im Zeitablauf abgebaut werden sollte. Tatsächlich sind zumindest einige Bundesländer sehr hoch verschuldet. Da aber Staatsschulden im wirtschaftlichen System eine wichtige Funktion erfüllen, ergibt eine solche Regel langfristig keinen Sinn.² Die derzeitige Erlaubnis, im Durchschnitt ein jährliches gesamt-

staatliches Defizit in Höhe von 0,35% des BIP zuzulassen, würde z.B. bei einer Inflationsrate von 2% und einer realen BIP-Wachstumsrate von 1,5% pro Jahr langfristig zu einer auch im internationalen Vergleich sehr geringen Verschuldung in Höhe von 10% des BIP führen. Um das Maastricht-Kriterium von 60% nicht zu überschreiten, dürfte die Nettoneuverschuldung pro Jahr nicht mehr als 2,1% betragen.³ Welchen Zielwert man auch immer für die langfristige Verschuldung vorgibt: Es spricht nichts dafür, dass es ausschließlich dem Bund erlaubt sein soll, Schulden aufzunehmen. Dabei stellt sich die – politisch möglicherweise heikle, aber lösbare – Aufgabe, wie dieser Verschuldungsspielraum zwischen Bund und Ländern sowie insbesondere der den Ländern zukommende Anteil zwischen diesen aufgeteilt werden soll.

Zweitens ist der Stabilitätsrat, der aus den Finanzministern aller Bundesländer sowie aus dem Finanz- und dem Wirtschaftsminister des Bundes besteht, tatsächlich ein

3 Vgl. hierzu G. Kirchgässner: Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example, in: Swiss Political Science Review, 11. Jg. (2005), H. 4, S. 25. Hinter diesen Berechnungen steht das Modell von E. D. Domar: The „Burden of the Debt“ and the National Income, in: American Economic Review, 34. Jg. (1944), H. 4, S. 798-827.

1 Vgl. O.V.: Schäuble will Schuldenbremse lockern, FAZ.NET vom 12.9.2014, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/schaeuble-will-schuldenbremse-fuer-laender-lockern-13149130.html> (16.9.2014).

2 Vgl. hierzu G. Kirchgässner: On the Political Economy of Public Deficits and Debt, in: German Economic Review, 15. Jg. (2014), H. 1, S. 116-130; sowie insbesondere C. C. von Weizsäcker: Public Debt and Price Stability, in: German Economic Review, 15. Jg. (2014), H. 1, S. 42-61.

Prof. em. Dr. Dr. h.c. Gebhard Kirchgässner war Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie sowie Direktor des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen, wo er weiterhin tätig ist.

„zahnloser Tiger“. Seine Aufgabe ist es, die Haushalte des Bundes und der Länder zu überwachen, eventuell auftretende Haushaltsnotlagen frühzeitig zu erkennen und Sanierungsverfahren durchzuführen. Hierzu stehen ihm freilich nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung. So kann er z.B. für ein Bundesland ein solches Verfahren mit der Stimme des Bundes sowie zwei Dritteln aller Länderstimmen einleiten und Maßnahmen zur Sanierung vorsehen, aber seine Kompetenzen beschränken sich auf Warnungen ohne (finanzielle) Sanktionsmöglichkeiten, sieht man einmal davon ab, dass das betroffene Bundesland halbjährlich Bericht über seine Nettokreditaufnahme erstatten muss. Man hofft, dass durch diese Berichtspflicht ein öffentlicher Druck entsteht, der das Bundesland zur Einhaltung der Vorgaben veranlasst. Es ist kaum vorstellbar, dass ein Bundesland, das ohne Neuverschuldung in ernsthafte Probleme geraten würde, sich davon abschrecken lässt.

Die relevanten Probleme

Die von Wolfgang Schäuble angesprochenen Probleme sind nicht irrelevant, aber sie sind zweitrangig. Es ist abzusehen, dass eine Reihe von Bundesländern 2020 die vorgeschriebene Nullverschuldungsregel nicht einhalten wird; es wird ihnen kaum möglich sein. Kandidaten sind dafür in erster Linie jene Länder, die bereits in der Vergangenheit Haushaltsnotlagen reklamierten, aber es könnten auch andere Länder darunter fallen. Dies hat zwei Gründe. Zum einen fehlt den Ländern auf der Einnahmenseite jener Handlungsspielraum, der – bei weitgehend vorgegebenen Auf- und Ausgaben – erforderlich ist, um eine Nullverschuldungsregel einzuhalten. Zweitens wurde übersehen, dass größere Investitionen in aller Regel nicht aus dem laufenden Haushalt bezahlt werden können, sondern über Schulden zu finanzieren sind.

Fehlende Steuerautonomie der Bundesländer

Die deutschen Schuldenbremsen für den Bund und die Länder sind der eidgenössischen Schuldenbremse nachgebaut. Im Gegensatz zu kantonalen Schuldenbremsen setzten sie ausschließlich auf der Ausgabenseite an. Die Eidgenossenschaft hat jedoch die Möglichkeit, auch auf der Einnahmenseite anzusetzen; es bedarf für Steuererhöhungen freilich der Zustimmung der Stimmbürger. Wie verschiedene Abstimmungen der letzten Jahrzehnte zeigen, ist die Bevölkerung dann, wenn sie die Notwendigkeit zusätzlicher Einnahmen sieht, bereit, Steuererhöhungen mitzutragen. Auch werden vorgeschlagene Steuersenkungen gelegentlich abgelehnt.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist damit in einer ähnlichen Situation wie der Bund in Deutschland, aber in einer völlig anderen als die deutschen Bundesländer, die über keine echte Steuerkompetenz verfügen. Die einzelnen Länder können lediglich den Hebesatz bei der Grunderwerbsteuer eigenständig festsetzen. Diese machte 2012 gerade einmal 3,1% ihrer Steuereinnahmen aus.⁴

Eine wirksame Schuldenbremse setzt eine glaubwürdige No-Bailout-Regel voraus, deren Einhaltung wiederum ohne eine echte Einnahmen- bzw. Steuerkompetenz kaum möglich ist. Wenn Länder in finanzielle Schwierigkeiten kommen, müssen sie in der Lage sein, nicht nur auf der Ausgabenseite Abstriche zu machen, sondern auch auf der Einnahmenseite Verbesserungen zu erzielen. Es wäre sinnvoll gewesen, wenn man sich bei der Schuldenbremse für die Bundesländer nicht an der Eidgenossenschaft, sondern an jenen Modellen orientiert hätte, die in den Kantonen existieren. Heute gibt es in 21 von 26 Kantonen Schuldenbremsen oder ähnliche Instrumente zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik.⁵ Dabei verfügen alle Kantone über weitgehende Steuerautonomie bei den Einkommen- und Körperschaftsteuern, und sie haben die ausschließliche Kompetenz bei der Vermögenssteuer. Innerhalb der durch die Bundesverfassung vorgegebenen weiten Grenzen sind sie frei in der Ausgestaltung des Tarifs.

Ein Beispiel für eine wirksame Schuldenbremse ist der Kanton St. Gallen, der 1929 als erster Kanton eine solche eingeführt hat. Sie hat – mit einer geringen Modifikation 1960 – bis heute Bestand.⁶ Er ist einer der ärmeren Kantone. Im für den Finanzausgleich relevanten Ressourcenindex steht er mit dem Wert von 79,5 an 18. Stelle der 26 Kantone; der reichste Kanton (Zug) hat einen Wert von 243,8, der ärmste Kanton (Uri) von 61,2. St. Gallen liegt damit deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt.⁷ Trotzdem lag die Bruttoverschuldung pro Kopf 2012 mit 2572 CHF deutlich unter dem Durchschnitt der

⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutschland 2013, S. 250, S. 264.

⁵ Zur Beschreibung der kantonalen Institutionen vgl. G. Kirchgässner: Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland, in: Swiss Journal of Economics and Statistics, 149. Jg. (2013), H. 2, S. 146 ff.; sowie insbesondere N. Yerly: The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons, Dissertation, Universität Fribourg, 2014, S. 175 ff.

⁶ Vgl. hierzu G. Kirchgässner: Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten, Jahrbuch 2009 der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Bern 2010, S. 65 ff.

⁷ Quelle der Daten: Bundesrat: Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern, März 2014, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf> (1.9.2014), S. 235. Die Werte gelten für das Jahr 2014, basieren freilich auf Daten früherer Jahre.

Schweizer Kantone mit 6862 CHF,⁸ wobei noch zu berücksichtigen ist, dass dieser Kanton deutlich höhere Vermögenseinnahmen als Zinsausgaben hat.⁹

Die Grundregel in St. Gallen ist vergleichsweise einfach. Soweit keine Ersparnisse vorliegen, darf das geplante Defizit nicht mehr als ca. 3% der erwarteten Steuereinnahmen betragen. Ein nicht durch Ersparnisse gedecktes Defizit ist in den übernächsten Haushalt zu übertragen. Dies verhindert, dass im Budget aus strategischen Gründen die Ausgaben zu gering und/oder die Einnahmen zu hoch eingesetzt werden.¹⁰ Übersteigen die geplanten Ausgaben die erwarteten Steuereinnahmen um mehr als 3%, sind, soweit keine Ersparnisse vorhanden sind, die Hebesätze automatisch anzupassen. Zur Kontrolle der Ausgaben gibt es das Finanzreferendum: Größere nicht durch bisherige Gesetze oder Beschlüsse gedeckte Ausgaben unterliegen dem fakultativen bzw. dem obligatorischen Referendum. Die Logik dahinter ist ganz einfach: Die Bevölkerung wird gefragt, ob bestimmte Projekte durchgeführt werden sollen, und wenn sie dafür ist, muss sie auch dafür bezahlen, d.h. die Steuern dafür aufbringen.

Investitionen

Je kleiner ein Gemeinwesen ist, desto schwieriger ist es, Investitionen aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Daher müssen Investitionen gesondert betrachtet werden. Um sie durchzuführen, darf der Kanton St. Gallen Schulden aufnehmen. Die Abschreibungen sind in das laufende Budget einzustellen, wobei strikte Regeln zu beachten sind. Dies ermöglicht auch größere Investitionen, ohne dass dadurch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gefährdet wird. Das absolute Neuverschuldungsverbot in Art. 109 GG macht eine solche Finanzierung von Investitionen unmöglich; schließlich fallen Investitionen nicht unter die Ausnahmetatbestände von Naturkatastrophen oder Finanzkrisen, die zusätzliche Schuldenaufnahmen erlauben.

Auch wenn dies nicht explizit in der Verfassung steht, kennt auch die Eidgenossenschaft implizit eine solche Regelung. Die Bundesverfassung regelt in Art. 126 die Schuldenbremsen und überlässt alles weitere dem Gesetzgeber.¹¹ Die Details sind im Finanzhaushaltsgesetz geregelt.¹² Damit können für große Ausgaben auf Gesetzesebene Sonderregelungen getroffen werden, ohne dass die Verfassung dadurch verletzt wird. Die entsprechenden Gesetze unterliegen freilich dem fakultativen Referendum. So haben die Stimmbürger die Möglichkeit, ein solches Projekt abzulehnen, auch wenn es formal auf Bundesebene kein Finanzreferendum gibt. Am 18.5.2014 wurde z.B. ein Bundesgesetz „über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen“ vom Volk mit 53,4% abgelehnt, womit diese Beschaffung unterblieb.

Selbstverständlich kann man die Regeln der schweizerischen Kantone nicht einfach auf die deutschen Bundesländer übertragen. Dies scheitert schon an den sehr viel schwächer ausgebauten direkten Volksrechten. Aber die Ausgaben für Investitionen von der Nullverschuldungsregel auszunehmen und dafür nach strikten Regeln die Abschreibungen in das laufende Budget einzustellen, wäre ohne Weiteres möglich, auch wenn dies einer Grundgesetzänderung bedürfte. Schließlich erfordern auch die von Wolfgang Schäuble vorgesehenen Neuerungen eine Änderung des Grundgesetzes.

Für die Schuldenfinanzierung von Investitionen wird traditionell ins Feld geführt, dass die Nutzen zukünftigen Generationen zugutekommen, weshalb es gerechtfertigt sei, sie über Zins- und Tilgungszahlungen an den Kosten zu beteiligen. Dagegen wird – und nicht zu Unrecht – argumentiert, dass sich das, was im öffentlichen Rechnungswesen als Investition erfasst wird, nicht notwendigerweise mit dem deckt, was die ökonomische Theorie unter Investitionen versteht. So sind z.B. Personalausgaben für Erziehung und Bildung Investitionen in das Humankapital; sie werden aber als laufende Ausgaben verbucht.¹³ Mit Hinweis auf diese Diskrepanz hat auch der

8 Quelle der Daten: <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php> (17.9.2014).

9 Im Jahr 2012 standen Passivzinsen von 24,8 Mio. CHF Vermögenserträge von 182,2 Mio. CHF gegenüber. Dies entspricht einem Überschuss von ca. 325 CHF pro Kopf. Vgl. hierzu http://www.sg.ch/home/publikationen___services/publikationen/finanzpublikationen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_2.ocFile/Externe_Rechnung%202012.pdf (17.9.2014).

10 Daneben gibt es noch eine konjunkturelle Komponente, um ein prozyklisches Verhalten auszuschließen. Darauf soll hier jedoch nicht eingegangen werden. Siehe hierzu G. Kirchgässner: Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung ..., a.a.O., S. 65 ff.

11 Bundesverfassung, Art. 126(1): Haushaltführung: 1. Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. 2. Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. 3. Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c. 4. Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren. 5. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

12 Finanzhaushaltsgesetz, Art. 13-18; SR 611.0.

13 Vgl. hierzu auch die Diskussion in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, März 2007, S. 62 ff.

Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in seinem Gutachten zur Schuldenbremse keine Sonderregelung für Investitionen mehr vorgesehen;¹⁴ alle Ausgaben sollen aus dem laufenden Budget gedeckt werden. Dem folgte auch die Föderalismuskommission II.¹⁵ Wenn hier für eine gesonderte Behandlung der Investitionen in den deutschen Bundesländern plädiert wird, hat dies nichts mit der Verteilungsfrage zwischen den Generationen zu tun, sondern ausschließlich damit, dass große Investitionen insbesondere in kleineren Gebietskörperschaften in vielen Fällen nicht durch Ausgaben des laufenden Budgets gedeckt werden können. Legt man strikte Abschreibungsregeln fest, wird dadurch die finanzielle Nachhaltigkeit nicht gefährdet.

Abschließende Bemerkungen

Es spricht alles dafür, dass zumindest einige Bundesländer auch nach 2020 noch neue Schulden aufnehmen werden. Dies war bereits 2009 abzusehen, als die Schuldenbremse eingeführt wurde. Damit stellt sich die Frage, weshalb man damals ein Regelwerk beschlossen hat, bei dem offensichtlich war, dass es nicht eingehalten werden wird. Es ist schwer vorstellbar, dass die an der Entscheidung beteiligten Politiker dies nicht gesehen haben. Und warum hat man weder den Ländern die erforderliche Steuerautonomie gewährt, noch das Problem der Investitionen erkannt?

Den Ländern eine (begrenzte) Steuerautonomie zu gewähren, war einer der Diskussionspunkte in der Föderalismusreform II. Dieses Anliegen scheiterte jedoch

insbesondere an der Angst der finanzschwachen Länder vor dem Steuerwettbewerb. Letztlich setzten sich nur vier Länder dafür ein, weshalb die erforderliche verfassungsgebende Mehrheit nicht zu erreichen war und weitere Diskussionen zu diesem Punkt im Rahmen der Föderalismuskommission II als „nicht sinnvoll“ erachtet wurden.¹⁶ Die Möglichkeit einer Verschuldung für Investitionen wurde aus den oben angegebenen Gründen verworfen; offensichtlich hat man die dadurch für die Bundesländer entstehende Problematik nicht gesehen.

Möglicherweise wollte man mit der Einführung dieser Schuldenbremse für die Bundesländer ein Zeichen setzen, auch wenn man sich dessen bewusst war, dass die geforderte Nettoneuverschuldung von Null ab 2020 zumindest nicht von allen Bundesländern einzuhalten sein wird. Eine funktionsfähige und auch wirksame Schuldenbremse war offensichtlich politisch nicht durchsetzbar. Insofern kann man diese Gesetzgebung auch als symbolische Politik begreifen. Die Länder, die es vor allem betrifft, also das Saarland, Bremen und Berlin, hatten freilich allen Grund zuzustimmen. Schließlich wurde ihre Zustimmung mit zusätzlichen Mitteln erkaufte. Auch wenn sie sich der Problematik bewusst waren, wäre es für sie nicht sinnvoll gewesen, durch eine Ablehnung der Schuldenbremse diese Gelder zurückzuweisen. Zudem konnten die verantwortlichen Politiker 2009 davon ausgehen, dass sie 2020, wenn keine Nettoneuverschuldung mehr erlaubt sein würde, selbst nicht mehr im Amt sein würden. Insofern würden sie sich nicht persönlich mit der dann auftretenden Problematik auseinandersetzen müssen, sondern dies würde auf ihre Nachfolger zukommen.¹⁷

14 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Gutachten Nr. 01/08, Berlin, März 2008, S. 20.

15 Vgl. hierzu Deutscher Bundestag/Bundesrat: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/20457000.pdf> (17.9.2014), S. 77 ff., insbesondere S. 79.

16 Ebenda S. 152 ff., insbesondere S. 153, S. 162.

17 Von jenen 16 Ministerpräsidenten, die bei der Verabschiedung der Schuldenbremse im Bundesrat am 12.6.2009 amtierten, sind heute nur noch fünf im Amt: Horst Seehofer (Bayern), Jens Böhrnsen (Bremen), Erwin Sellering (Mecklenburg-Vorpommern), Stanislaw Tillich (Sachsen) sowie Klaus Wowereit (Berlin). Letzterer hat seinen Rücktritt bereits für den 11.12.2014 angekündigt.

Title: *The Debt Brake for the German Bundesländer – a Deficient Construction?*

Abstract: *The debt brake for the German Länder, which forbids them from taking on new net debt beginning in 2020, has two major shortcomings. First, the Länder do not have tax autonomy. In fiscal crises, they can only adjust on the expenditure side, not on the revenue side. Given the fact that most expenditure is predetermined by law, in such a crisis, a balanced budget without new debt would hardly be feasible. Second, it is not taken into account that, in particular in small regional units, large investments can hardly be financed by current expenditure. Thus, there is a very high probability that at least some Länder will still take on new net debt after 2020 and, therefore, violate the rules of the debt brake.*

JEL Classification: H70, H71, H74